

Стаханова Екатерина Юрьевна*,
доцент кафедры государственного и административного права
ГБОУ ВПО «Самарский государственный университет»,
кандидат юридических наук
(г. Самара)

ПОСЛЕДСТВИЯ КОНСТИТУЦИОННОГО ДЕЛИКТА И ПРИЧИННО- СЛЕДСТВЕННАЯ СВЯЗЬ МЕЖДУ ДЕЯНИЕМ И ЕГО ПОСЛЕДСТВИЯМИ

Для большинства правонарушений характерно наступление общественно опасных последствий в виде неблагоприятного результата неправомерного деяния. Для установления зависимости последствий деяния от самого деяния в науке используется термин «причинная связь» («причинно-следственная связь»). Иногда причинная связь очевидна, иногда ее практически невозможно установить.

Однако наступление негативных последствий не всегда сопровождает совершение неправомерного деяния. В некоторых случаях юридическая ответственность наступает за деяние, не повлекшее таких последствий. В этом случае предполагается, что вне зависимости от наступления последствий само деяние представляет собой угрозу их наступления, в связи с чем является настолько вредным, что влечет юридическую ответственность.

В связи с этим в юридической науке составы правонарушений подразделяются на материальные и формальные. Материальные составы правонарушений должны включать в себя указание на общественно вредные (опасные) последствия как обязательные для установления признаки правонарушения. Формальные же составы правонарушений ограничены указанием на само деяние без указания на повлекшие его совершение последствия. Впрочем, это не означает отсутствие вредности (опасности) таких правонарушений. Как указывал А.Н. Трайнин, «последствиями должны быть признаны не только изменения, происходящие в сфере внешней физической природы, но и факты, относящиеся к сфере политической, психической, моральной...»¹.

В конституционном праве последствия совершения конституционных правонарушений указываются не всегда. Нередко это связано с политическим характером самого конституционного законодательства и процессов, реализуемых в рамках конституционного права. Ненадлежащее исполнение конституционных норм само по себе весьма опасно, поскольку часто затрагивает базовые начала государственного управления – важнейшей сферы жизни общества. В связи с этим наступление каких-либо последствий в результате совершения конституционного деликта не всегда является обязательным признаком такого правонарушения.

* © Стаханова Е.Ю., 2015

Проанализируем, например, такое основание для удаления главы муниципального образования в отставку, как неисполнение в течение трех и более месяцев обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных законодательством, и (или) обязанностей по обеспечению осуществления органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъекта Российской Федерации (п. 2 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² (Далее – Федеральный закон №131-ФЗ)).

В отношении приведенной нормы Конституционный Суд России в своем определении от 17 ноября 2011 г. №1489-О-О указал, что неисполнение главой муниципального образования в течение трех и более месяцев своих обязанностей (кроме случаев, когда это вызвано уважительными причинами – болезнью, действиями (бездействием) иных лиц и органов, не находящихся в подчинении главы муниципального образования, действием непреодолимой силы и др.) с очевидностью свидетельствует о фактическом самоустранении главы муниципального образования от их исполнения, существенно затрудняет либо делает невозможным реализацию полномочий иных органов местного самоуправления, органов государственной власти, осуществление гражданами прав, свобод и несение ими обязанностей в сфере местного самоуправления, т.е. нарушает нормативно установленный порядок осуществления функций местного самоуправления³.

В принципе, длительное неисполнение обязанностей по решению вопросов местного значения совсем не обязательно влечет наступление вредных последствий, однако само по себе отсутствие реально действующей местной власти создает такие предпосылки для нарушения прав граждан и организаций, что является достаточным основанием для наступления конституционной ответственности.

Так, решением Тульской городской Думы от 2 марта 2011 г. глава муниципального образования город Тула Толкачева А.Е. была удалена в отставку по основаниям, предусмотренным п. 2 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона от №131-ФЗ в связи с неисполнением обязанностей по решению вопросов местного значения, а также п. 3 ч. 2 ст. 74.1 Федерального закона №131-ФЗ в связи с неудовлетворительной оценкой деятельности главы муниципального образования Тульской городской Думой по результатам его ежегодного отчета перед представительным органом муниципального образования, данной два раза подряд.

Основанием для обращения депутатов Тульской городской Думы с инициативой об удалении Главы муниципального образования в отставку послужили следующие факты: неисполнение в течение более трех месяцев Толкачевой А.Е. обязанностей по решению вопросов местного значения, осуществлению полномочий, предусмотренных Федеральным законом №131-

ФЗ, иными федеральными законами, Уставом муниципального образования, что выразилось в неподписании и необнародовании ею в установленные действующим законодательством сроки 55 решений, принятых Тульской городской Думой; незаконном возврате в администрацию муниципального образования город Тула ряда проектов муниципальных актов, а также в невыполнении функций, связанных с созывом внеочередных заседаний Тульской городской Думы⁴.

Из приведенного примера с очевидностью следует, что, несмотря на отсутствие видимых последствий бездействий главы муниципального образования, общественная опасность деяния заключается в фактическом саботировании вступления в законную силу необходимых решений органа местного самоуправления.

Последствия совершения правонарушения могут являться обязательным признаком состава конституционного правонарушения только в тех случаях, когда на них указано в диспозиции конституционной нормы. В тех случаях, когда конституционная норма «молчит» о последствиях деликта, такое последствие, а, следовательно, и причинная связь между правонарушением и последствием, являются факультативными признаками объективной стороны конституционного правонарушения, не несущими юридической нагрузки. Иначе говоря, негативные последствия характерны только для правонарушений с материальным составом. В формальных составах, где конституционная ответственность наступает за само деяние, а последствия вынесены за рамки состава, данный признак не является обязательным и не может влиять на квалификацию деяния. Причинно-следственная связь между деянием и негативными последствиями также подлежит установлению только по материальным составам.

Примером еще одного формального состава может служить норма п. 1 ч. 1 ст. 74 Федерального закона №131-ФЗ, согласно которой высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации вправе издать правовой акт об отрешении от должности главы муниципального образования или главы местной администрации в случае издания им нормативного правового акта, противоречащего федеральному законодательству, законам субъекта Российской Федерации, уставу муниципального образования, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а это должностное лицо в течение двух месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не приняло в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда.

Примером материального состава конституционного правонарушения может быть ч. 4 ст. 9 Федерального закона №184-ФЗ, в которой указано, что в случае, если судом установлено, что законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации приняты нормативные акты, противоречащие федеральному законодательству, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта

Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, и после истечения данного срока судом установлено, что в результате такого уклонения были созданы препятствия для реализации полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушены права и свободы человека и гражданина, права и охраняемые законом интересы юридических лиц, Президент Российской Федерации выносит предупреждение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

Необходимость установления последствий данного конституционного деликта подтверждается судебной практикой. Так, в одном из решений судом было указано, что данная мера федерального воздействия применяется при установлении судом следующих обстоятельств. Во-первых, законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ принят закон субъекта РФ, противоречащий федеральному законодательству. Во-вторых, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил нормативный правовой акт, признанный соответствующим судом противоречащим федеральному закону и недействующим. В-третьих, после истечения шестимесячного срока судом установлено, что в результате уклонения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда были нарушены права и свободы человека и гражданина⁵.

Как указал Конституционный Суд России, «именно названные последствия характеризуют существенность допущенных в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации нарушений Конституции Российской Федерации и федеральных законов, которые могут послужить основанием для применения указанной меры»⁶.

Приведем пример. Решением Брянского областного суда от 26 февраля 2002 года по заявлению Миронова Ю.Н. абз. 4 п. 3 постановления администрации Брянской области № 655 от 29 декабря 2001 года «О регулировании тарифов на услуги водоснабжения и канализации» признан противоречащим федеральному законодательству, недействующим и не подлежащим применению со дня издания. Постановлением администрации Брянской области № 116 от 28 марта 2002 года абзац 4 пункта 3 постановления № 655 от 29 декабря 2001 года был отменен. Поскольку указанный абзац был отменен не со дня его принятия, как это предписано решением суда, а со дня вступления в силу постановления № 116 от 28 марта 2002 года, Миронов Ю.Н. посчитал продление действия данной нормы незаконным. Решением суда от 29 октября 2004 года в удовлетворении заявления Миронову Ю.Н. отказано.

Рассматривая данное дело в надзорной инстанции Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации указала, что решение суда от 26 февраля 2002 года администрацией области исполнено, действие оспоренного заявителем акта прекращено, и служить основанием гражданских прав или влечь их нарушения он не может. При таких обстоятельствах решение суда об отказе Мионову Ю.Н. в удовлетворении заявления было признано законным и обоснованным⁷.

Что касается причинной связи, то в юридических науках на этот счет ведется дискуссия. Некоторые исследователи считают, что причинная связь является обязательным признаком объективной стороны состава преступления⁸, поскольку «для правильного определения объективной стороны преступления необходимо выявлять причинную связь между действием или бездействием лица и наступившими последствиями либо возможностью их наступления»⁹.

На наш взгляд, причинная связь не является обязательным признаком объективной стороны правонарушения, в том числе, конституционного, поскольку в философии явление (процесс, событие) называется причиной другого явления (процесса, события), если первое предшествует второму во времени; является необходимым условием, предпосылкой или основой возникновения, изменения или развития второго, то есть если первое порождает второе¹⁰. Таким образом, не может быть причинной связи в правонарушениях, не повлекших наступление общественно негативных последствий, хотя самих по себе объективно вредных (опасных). Нельзя установить причинную связь между деянием и возможностью наступления негативных последствий, поскольку эта связь будет предположительной (теоретической), а не реальной.

Стоит в связи с этим согласиться с А.Э. Жалинским, который утверждает, что причинная связь «как действие поступка, распространяющееся на некоторое будущее внешнего мира, в любом ее понимании непосредственному познанию не поддается. Ее предметная констатация, установление носят выводной характер»¹¹. Причинная связь должна устанавливаться только в тех конституционных правонарушениях, необходимым признаком которых является наличие реального вреда или ущерба общественным отношениям, охраняемым нормами конституционного права.

В диспозициях некоторых норм конституционного права Российской Федерации указывается не только на общественно негативные последствия совершения конституционных деликтов, но и на угрозу их возникновения. Так, в ст. 10 Федерального закона от 25 июля 2002 г. №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности»¹² указано, что в случае осуществления общественным или религиозным объединением экстремистской деятельности, повлекшей за собой нарушение прав и свобод человека и гражданина, причинение вреда личности, здоровью граждан, окружающей среде, общественному порядку, общественной безопасности, собственности, законным экономическим интересам физических и (или) юридических лиц, обществу и

государству или создающей реальную угрозу причинения такого вреда, соответствующие должностное лицо или орган с момента их обращения в суд с заявлением о ликвидации общественного или религиозного объединения либо запрете его деятельности вправе своим решением приостановить деятельность общественного или религиозного объединения до рассмотрения судом указанного заявления.

При квалификации данного деяния должна быть установлена реальность (конкретность) угрозы. Реальность угрозы характеризует наличие действительных оснований, создающих опасность причинения вреда охраняемым общественным отношениям. Реальность угрозы может быть объективной и субъективной. Объективными причинами угрозы могут быть, например, активная неприкрытая деятельность экстремистской организации, публичные многочисленные призывы к насилию, экстремистской деятельности, конкретные демонстрационные действия, массовость их характера и т.д. Субъективные причины понимания угрозы определяются пониманием ее реальности применительно к каждому конкретному индивидууму.

Может создаться впечатление, что в данном случае при установлении угрозы причинения вреда существует необходимость установления причинной связи между неправомерным конституционным деянием и потенциальной возможностью (угрозой) такого вреда. Однако такая причинная связь (как и сама угроза) также будет иметь гипотетический, а не реальный характер, в связи с чем стоит отметить, что и в таком случае причинная связь в собственном смысле этого слова не устанавливается.

Приведем пример. Прокурор Московской области обратился в Московский областной суд с заявлением о запрете на территории Российской Федерации деятельности межрегионального общественного объединения «Духовно-Родовая Держава Русь», ссылаясь на осуществление данным объединением экстремистской деятельности. Прокурор указал, что из принимаемых Духовно-Родовой Державой Русь актов следует, что деятельность данного общественного объединения подчинена идеям превосходства русской нации и направлена на создание так называемого «славяно-арийского» государства, в том числе путем репрессии в отношении лиц, не поддерживающих цели организации, вплоть до их физического уничтожения. Целями деятельности объединения является насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, возбуждение национальной и религиозной розни, пропаганда исключительности, превосходства и неполноценности человека по признаку его национальной, религиозной принадлежности. Прокурор полагал, что экстремистская деятельность объединения создает реальную угрозу причинения вреда личности, общественному порядку, общественной безопасности, обществу и государству.

Принимая решение об удовлетворении заявления прокурора Московской области, суд, руководствуясь вышеприведенными правовыми нормами, исходил из вывода о том, что имеются основания для признания межрегио-

нального общественного объединения «Духовно-Родовая Держава Русь» экстремистским и запрета его деятельности, поскольку в суде нашли свое подтверждение доводы прокурора о том, что данным объединением осуществляется экстремистская деятельность, направленная на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, возбуждение национальной и религиозной розни, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии, нарушение прав, свобод и законных интересов человека и гражданина в зависимости от указанных признаков. Подобного рода деятельность объединения заключается также в совершении участниками объединения преступлений по мотивам, указанным в п. «е» ч. 1 ст. 63 УК РФ (совершение преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы), в пропаганде и публичном демонстрировании нацистской символики или символики, сходной с нацистской до степени смешения, публичных призывах к осуществлению экстремистской деятельности, изготовлении и массовом распространении экстремистских материалов, организации и подготовке указанных деяний. Такая деятельность данного объединения и его структурных подразделений создает реальную угрозу нарушения прав и свобод человека и гражданина, причинения вреда личности, здоровью граждан, общественной безопасности и государству¹³.

Таким образом единственным обязательным признаком конституционного правонарушения является само событие противоправного акта. Последствия конституционного правонарушения, а также причинно-следственная связь являются юридически значимыми только в случаях указания на них в конституционно-правовой норме. При квалификации угрозы наступления негативных последствий конституционного деликта причинно-следственная связь также не устанавливается, однако определению подлежит реальность и конкретность такой угрозы. Большинство составов конституционных правонарушений сформулированы как формальные, что объясняется важностью общественных отношений, защищаемых конституционными нормами.

¹ Трайнин А.Н. Общее учение о составе преступления. – М., 1972. – С. 43.

² См.: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

³ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 17 ноября 2011 г. № 1489-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Думы Андрея Юрьевича на нарушение его конституционных прав положением статьи

74.1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Гарант».

⁴ См.: Кассационное определение СК по гражданским делам Тульского областного суда от 29 сентября 2011 г. по делу № 33-3165 // СПС «Гарант».

⁵ См.: Решение Верховного суда Республики Саха (Якутия) от 3 сентября 2009 г. №3-34/09 // СПС «Гарант».

⁶ См.: п. 3.3. Постановления Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. №8-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 15. – Ст. 1497.

⁷ См.: Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 26 января 2005 г. №83-Г04-25 // СПС «Гарант».

⁸ См.: Козаченко И.Я., Курченко В.Н., Злоченко Я.М. Проблемы причинной связи в институтах Общей и Особенной частей отечественного уголовного права. - СПб, 2003. - С. 49-50; Уголовное право России. Общая часть. Учебник. (Под ред. доктора юридических наук, профессора, заслуженного деятеля науки Российской Федерации В.П. Ревина). – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юстицинформ, 2009. - С. 48; Кошелева А.Ю. Категория причинности в преступлениях с формальными составами // Российский юридический журнал. – 2005. – № 1. – С. 91-96.

⁹ Иванов В.Д. Уголовное законодательство Российской Федерации. Т. 1. Общая часть. – Ростов н/Д, 1997. – С. 34.

¹⁰ См.: Философский словарь. – М., 1991. – С. 363.

¹¹ Жалинский А.Э. Уголовное право в ожидании перемен: теоретико-инструментальный анализ. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2009. – С. 379.

¹² См.: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. №114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 30. – Ст. 3031.

¹³ См.: Определение СК по гражданским делам Верховного Суда РФ от 12 июля 2011 г. № 4-Г11-35 // СПС «Гарант».